

## 【研究ノート】

## アメリカ大統領に関するローエンステイン教授の見解

一 倉 重美津

## 目 次

はしがき

- 一 大統領に関するローエンステイン教授の見解
  - 1 合衆国元首としての大統領
  - 2 最高立法官としての大統領
  - 3 最高行政官としての大統領
  - 4 最高外交官・司令官としての大統領
  - 5 政党の党首・国家の指導者としての大統領
- 二 アメリカ大統領の選挙制度
- 三 ローエンステイン教授の横顔

## はしがき

本年の一月三日から九日までの一週間にわたって、筆者は主としてアメリカ合衆国の西海岸に点在する二、三の州立大学を歴訪する機会にめぐまれた。まず最初の一月三日は成田空港を午後に出発し、午前中にロスアンゼルス空港に無事到着した。この日はロスアンゼルスの市内をマイクロバスにて、サンタモニカなどを見学して当地の環境に親しむことにした。合衆国に到着後、初日のこともあつて日本食を堪能してから、ホテルで休眠することにした。

一月四日は州立・カリフォルニア大学のファカルティ・センターにおいて、女流臨床心理学者のタニア・レオビン博士や経済学者であるJ・S・マーフィー名誉教授たちの講演を聴くことができた。

ついで一月五日は、午前中D・H・ローエンSTEIN教授とアメリカの大統領制について種々意見を交換することができた。このローエンSTEIN教授はロー・スクールの法学教授であり、また選挙法の専門家でもあるが、カリフォルニア州知事のもとで補佐官をやった経歴をもつ現実的な法学者でもある。

また午後は、法学専攻のK・オーレン教授と合衆国の大統領制に関連して、多角的に歴代大統領の特質について論議を交わすことができた。オーレン教授は、均衡のとれた連邦制度やアメリカ政治の展開などに造詣の深い女流法学者であるが、合衆国の大統領については特に関心をもち、個人的に多くの書物を読破して、この主題に関して精通した、ということであった。

この日はまた特に、アメリカ学者たちとの夕食会が開られ、T・レオビン博士夫妻を始めとして多くの学者たち

が出席して、楽しい会話が交わされた。その中でも、特に一〇年前に知己をえたW・ハイゲン教授が愛嬢を伴って出席されたが、以前と変わらず健在であったことは誠に嬉しいことであった。この夕食会が終わってから、W・ハイゲン博士によって、筆者は、自分の著書に序文を頂いたことに對して、親しくお礼を申し上げた次第である。

一月六日は、午前中タクシーを拾って市内のデパートやビバリーヒルズを見学したが、たいへん綺麗な町並みであり、その住宅街もまた清潔で清すがしかった。この日はまた、ロスアンゼルス空港からオークランド空港に飛び、ヒルトン・ホテルにて美味しいアイスクリームなどを味わい、マイクロバスにてパークレーを経てサンフランシスコへ向かった。ホテルに到着後は、近くの日本人の経営する店で夕食を食べ、その後自分の部屋で寛ぐことにした。

一月七日は、ホテルの近所で軽食をとった後、バートでサンフランシスコ大学に向った。日曜日にもかかわらず、社会学者のジュリアン教授が校門まで出迎えてくださり、総長室にて保険・医療問題について意見を交換した。この意見交換の会合では、保険・医療問題について日米双方の比較検討が行われ、まことに意義深いものであった。なおこの日は、サンフランシスコ湾内にあるレストランにて、日米学者の交流夕食会が開かれ、楽しい一時を過ごす機会があたえられた。

一月八日、八時に起床し、軽食をとってから、マイクロバスにてサンフランシスコ空港へゆき、そこから成田空港に向かって出発した。こうして、日本時間の一五時三五分、無事に成田空港に到着して、今回のアメリカ学者との意義ある研修交流を終了する運びとなった。

## 一 大統領に関するローエンSTEIN教授の見解

### 1 合衆国元首としての大統領

アメリカ大統領の権限は、一般的に七つの役割をもつものとして言及される。すなわち、まずアメリカの大統領は、憲法上の規定が明らかでないにも拘らず、合衆国の元首と考えられている。だが、この元首としての大統領の役割は、憲法上の規定にしたがって行使される。この大統領の元首としての役割は、『行政権は、アメリカ合衆国の大統領に属する』、という憲法第二編の冒頭の条文に由来する。したがって、合衆国における元首の役割は、一般に行政部の長官が果たすものと考えられている。

しかもアメリカにおける大統領は、イギリスの女王の權威と内閣総理大臣の権力とを結び合わせている。もっと詳しくいえば、合衆国の大統領は、イギリス女王のもつ象徴的役割と内閣総理大臣の駆使する政治的指導権との両者を兼備している、と言うことである。これを日本国の場合で考えれば、天皇と内閣総理大臣との両役割を一手に掌握しているが、いわば、ここにアメリカの大統領のもつ二重の役割が認められる。

ところで、アメリカ大統領の政治権力は、多くの点で著るしく幸運と不運とによって左右される。たとえば、一九三三年、F・D・ルーズベルト大統領は、その就任にさいして第二次大戦後の経済恐慌に直面した。そのために、この大統領の使命は、まず第一に荒廃した経済を救うことであった。ルーズベルトは、まず国民に希望をあたえなければならなかった。それゆえに彼は、『われわれには恐怖そのものを除けば、恐れるものは何ものもない』、という著名

な言葉を残した。これはいわば、元首のもつ一種の激励権に他ならない。

つぎに、大統領はその就任時にさいして、憲法上の規定として宣誓をおこなうが、これは最高裁判所の長官の前で厳執される一種の儀式である。このセレモニーは、普通法に基づくイギリス的な要素であり、また伝統的な力でもある。それは平和的な力であり、アメリカ的な権力の転換や移譲の方式でもある。A・リンカンは、一八六五年の第二回目の就任時の演説なかで、南北戦争の終結のために北部から南部に向けられる復讐を否定したのであった。

また元首としての大統領は、恩赦権を行使する。司法長官の進言にもとづいて、大統領は何一、〇〇〇という犯罪人たちに対して恩赦権を行使する。この恩赦権は本来的にイギリスの国王に固有の権限であるが、合衆国では大統領がこの権限を行使することになっている。だが、この大統領による恩赦権の行使は、政治上の問題でもあり、かつて副大統領から大統領に昇格したフォードは、ニクソンに対して、この権限を行使した。

ところが、この問題を奇貨として、フォード候補は、一九七六年の大統領再選に敗れた。それは共和党が人気を失ったことであり、ウォーター・ゲイト事件による共和党の負目となった。歴史的にみれば、一九六八年から一九九二年に至るまで、共和党は敗北することがなかったけれども、一九七六年にフォード候補は、ジミー・カーターに敗北を喫したのである。

## 2 最高立法官としての大統領

合衆国の大統領は、本来的に行政部の長官であるにもかかわらず、またそれと同時に最高立法官でもある。アメリカの政治制度は、現実的には極めて複雑であり、立法権を有する議会両院にたいして、大統領は法律の提案権をもつ

ている。権力分立の厳格な合衆国において、行政部の構成員であるにもかかわらず、大統領は法案提出権を掌握するばかりでなく、また彼は議会両院を通過した法律案に対して拒否権を行使することができる。

だが、この大統領による法律案の提出権には、政党の力学が絡まってくるので、現在の民主党のクリントン政権にあつては、共和党のメンバーが大多数であつて法律案の通過が困難な状況にある。さらに一九一七年以降の議会対大統領のダイナミックスは、大統領が予算の提案権をもつに對して、議会の下院が予算の統制権を行使している点にある。これと同様にして、合衆国の抑制均衡のプリンスiplののもとでは、大統領が立法権を有するに對して、議会の側でも上院が官吏の任命権をもつと同時に、両院は行政部を監視したり、統制したりする権限を掌中に収めている。

### 3 最高行政官としての大統領

行政部の長官として大統領は、合衆国における何一、〇〇〇人という官吏を任命する権限をもっている。各省の長官だけに止まらず、大統領は下部の官吏をも任命する。この点では、アメリカとイギリスとの違いが認められる。もちろん、官吏の任命権には、議会上院の承認が必要とされている。それゆえに議会上院は、大統領の指名する官吏の承認権によつて、大統領の官吏任命権をチェックする、と考えられている。

それとはにかく大統領はまた、連邦の最高裁判所の長官や裁判官たちの任命権を保持している。この合衆国における裁判官の任命は、特に最高裁判所が政治にたいして絶大な影響力を有することから特に重要視されている。それゆえに裁判官の任命は、大統領にとつて重大な職務であるばかりでなく、また合衆国全体に對しても重大な影響を發揮する。こうした観点からも、今日では議会の上院が裁判官の任命にたいして強い承認権を行使する、と考えられてい

る。

上院によって任命の承認が問題にされた事例としては、クレアランス・トーマスやロバート・ボークなどが挙げられる。そしてC・トーマスの場合は最終的に任命されたが、R・ボークの場合には任命を拒否されたのであった。

この意味において、アレックス・ド・トックビルは、一八三〇年代に『アメリカ民主主義』を著述したが、その著書のなかで『すべての政治問題は訴訟になる』と指摘している。すくなくとも、ここにアメリカ政治の特質の一端を見てとることができる。

#### 4 最高外交官・司令官としての大統領

アメリカでは最高外交官と最高司令官との役割は、二者合一して大統領の二大権力とされている。この二大権力に対して、最高裁判所は大統領に譲歩する立場をとっている。いわば、最高外交官や最高司令官としての大統領にたいして、最高裁判所は協力的見解を保持している。

また議会の議員であっても、時として大統領に対する協調的意見を述べている。たとえば、共和党のロバート・ドールは上院の指導者であるが、大統領にたいして次のような礼儀的な意見を表明したことがある。すなわち、『ヨーロッパのボスニアに二〇、〇〇〇人の軍隊を派遣することは、かならずしも良い政策ではないが、大統領には賛成すべきである』。

このR・ドールは、大統領候補であるが、ボスニア問題に関係をもっており、したがって多くのアメリカ国民が民主政治の収める成功に疑いをもっていた。現実において、事態の進展がうまく行き過ぎて失敗することもあるという

ことは注意すべき現象である。

共和党のニクソン大統領は、ベトナム戦争に関係したが、民主党の政治家たちによって反対された。またレーガン大統領も中米のニカラガ問題に巻き込まれたことにより、民主党のかなりの議員たちによって反対された。

## 5 政党の党首・国家の指導者としての大統領

アメリカ大統領のもう一つの特徴は、政党の党首であると同時に、また国家の指導者であるという二重の性格を持っていることである。だが政党の局面では、二分の一世紀または一世紀の以前に比べて、政党の力は弱体化している。それにしても、大統領の人気は、州の民主・共和の両党につよい影響をあたえる。したがって政党の勢力は、また大統領の人氣に依存している。

また大統領は、国家の元首として儀礼権を有するが、この儀礼権の發揮する威力は、大統領をして国家の指導者とするに十分である。しかしながら、この威力はインフォーマルな力であり、また政治的な力である。本来的に大統領の成功率は、政治上の力に依存している。したがって、大統領の命運を大きく左右する要因は、さきに述べたように、彼の政策、技能および幸運などによる。けれども、大統領の相対的な権力の本質は、憲法によって与えられた権力、法律に由来する政治権力および個人的魅力などの諸力を駆使して、自己の政策やビジョンを実現することにより、国民の安寧や福祉の増進に寄与するところにある。いわば、そこに大統領が政治的技能を發揮するべき必要性が潜んでいる。

この意味において、大統領の成功は、先見的・予見的な作戦の適否によって大いに影響される。たとえば、ゲーム



としてのチェスや将棋では、それぞれの駒の役割が決められている。だが、これらのゲームも、政治と同様に作戦によつて左右される。それにしてもチェスの場合には、駒の役割が一定である。しかし政治の場合には、定まった役割というものがない。そこで、政治の場合には、なによりも鋭敏な洞察力と判断力とが不可避免的に要求されている。

## 二 大統領の選挙制度

アメリカの大統領に限ったことではないが、すべての政治家たちは、なにを措いても真先に選挙に当選することを考える。合衆国の政治家たちもまた、例外なく選挙に勝利を博することは自己にとつての至上命題とする。それゆえに、連邦政府の議員たち、つまり上院、下院の議員たちは勿論のこと、州の上下両院の議員たちと同様に、合衆国の大統領もまた次期の選挙に当選することを考えている。現在のクリントン大統領といえども、また当然のことながら次期の選挙で再選されることを脳裏にえがいて行動する。周知のように、合衆国では大統領が再選されることまでは可能である。しかしながら、そのことはアメリカ大統領が、憲法の規定によつて三選が禁じられていることを意味する。この規定の意味は、一人の大統領が長期にわたつて政権を担当することで、独裁政治を招く可能性を排除する、ということにある。

かのウィンストン・チャーチルは、『民主政治というものは、その他の一切の政治を除けば、かつて知られた最悪の政治制度である』と指摘している。このことは、アメリカについても同様であり、しかも日本国の場合以上である。イギリスではアメリカの場合に比較して、政党政治がずっと安定している。したがつて、イギリスでは内閣総理

大臣が交代しても、さして政治上の変化が起こらない。これに対して、合衆国の大統領の影響力はやはり絶大だと言わなければならない。

さて合衆国大統領の選挙日程は、法律によつて『選挙年度の十一月第一月曜日の次にくる最初の火曜日』と定められている。そして、大統領の選挙年度とは、閏年であり、オリンピックの開かれる年度と一致している。大統領候補は、国民によつて直接選挙されるのではなく、まず国民が大統領選挙人団を選挙し、ついでこの選挙人団が大統領候補の中から大統領を選出する方式となっている。

この選挙人団の人員は、各州を単位として決められる。たとえば、カリフォルニア州にあつては、上院議員が二名であり、下院議員は五二名となる。そこで、この州の選挙人団の人数は、両院の議員の合計で決められるので、五四名である。こうしてカリフォルニア州では、これらの五四名からなる選挙人団によつて正副大統領が選挙されることになっている。南北戦争以来、各州が大統領選挙人を選出することになっているが、この選挙の日程は、州により他日の選挙を行うこともない訳ではない。

こうして一月末から二月初旬に掛けて、カリフォルニア州の場合には、五四名の選挙人たちが集まつてクリントン候補対ドル候補のいずれか一人を選挙することになるであらう。またカリフォルニア州において、たとえば、クリントンが勝利を収めたとしても、その票数は民主党のものとして算定される。この意味において、選挙人団の投票では、かならずしも人気のある候補が大統領に当選するとはかぎらない。アメリカ大統領選挙における独自性の一つは、またここにあると言わなければならない。

合衆国では、大統領候補は自分で選挙の資金を採し出さなければならない。したがつて、政策の強力な執行はかな

りの無理があり、しかも競争は激烈である。だが、それにもかかわらず、大きな問題として、アメリカでは大統領が強大な影響力をもつ一方において、この国の国民もまた政治にたいして強い影響力を発揮する。他の諸国では、国民が政治に強い影響を及ぼすことは必ずしも多くはない。だが、アメリカ国民の場合には、政府に対して直接的に強力な衝撃をあたえる。この点もまた、アメリカ政治における一つの特色である。

以上のところが、大局的にみたローエンSTEIN教授の諸説であるが、K・オーレン教授の大統領に関する見解については他日にゆずることにする。

注 D・H・ローエンSTEIN教授との一対一の意見交換は、記述のように、本年一月五日、午前九時三〇分から午後一二時三〇分までの約三時間にわたって行われたものであることを付記する。

### 三 ローエンSTEIN教授の横顔

ローエンSTEIN教授 (Prof. Daniel Hays Lowenstein) は、一九四三年五月一〇日、ニュー・ヨーク市で生まれた。同教授は一九六四年イエール大学の法律学部を卒業したが、その当時のイエール大学は男子学生のみであり、男女共学ではなかった。このイエール大学出身の著名人としては、後年大統領となったフォードやブッシュたちがいる。ついで一九六七年彼は、ハーバード大学のロー・スクールを卒業した法律家である。このハーバード大学の出身者としては、かの著名なケネディ大統領を挙げることができる。また一九六七年から一九六八年に掛けて、ローエン

ティン教授は、ハーバード大学からシエルドム旅行研究員として奨学金をえて、日本国を始めとして多くの外国を歴訪した。

この間に同教授は、日本を二度も訪問した親日家でもある。またその他に、彼は中国にも三年間余りも滞在している。彼は一九六八年から一九七一年に至るまでの約五年間を、弁護士資格をもつて、カリフォルニア州の村落の住民のために法律補佐官として活躍した。

これに次いでローエンステイン教授は、一九七一年から一九七四年に掛けての四年間を、一九七一年にカリフォルニア州知事に当選したＪ・ブラウンのもとで、国務長官の補佐官として勤務したが、一九七五年から一九七九年までの四年間は、公正政治実務諮問委員会の委員長を歴任した。この委員長時代には、政治候補者の寄付金公開の法制化に一役かった。

その後、一九七九年から現在に至まで、ローエンステイン教授は、州立カリフォルニア大学のロー・スクールの法学教授となっている。同教授は、一九九五年の秋季に『選挙法』という書物を公刊した選挙の専門家である。

ローエンステイン教授は、なお私事にわたるが、非常な親日家であり、一九七〇年に日本女性のシャロン・ヤギと結婚して、二児の男子をもうけた。同教授は政治に深い関心をいだき、長男をセイジ・ローエンステインと名づけた。さらに彼の妻の父がノブオであったことに因んで、次男にはノブオ・ローエンステインという名前を与えている。